

LOS PERÍMETROS DE CONTENCIÓN URBANA: NUEVO MARCO DECISIONAL

Melesio Rivero Hernández¹

Enrique Moreno Sánchez²

María de los Ángeles Velázquez Martínez³

RESUMEN

Como política urbana del gobierno federal se formuló el proyecto de Perímetros de Contención Urbana con el propósito de establecer las directrices en la materia, con efecto vinculante para instituciones públicas, gobiernos, sector privado y grupos de la sociedad. En su construcción se vinculó con la definición de un Registro Nacional de Reservas Territoriales mediante la participación del sector privado; de tal modo que existiera coherencia entre el mercado de tierra para la edificación de vivienda dirigida a los sectores de más bajos ingresos y el proyecto aludido.

El objetivo de este trabajo es determinar el contenido teórico-conceptual del proyecto de Perímetros de Contención Urbana y la manera cómo se plasman en él algunos de los principios urbanísticos del barcelonés Ildefonso Cerdá (1867). De manera complementaria, se destaca cómo a partir de las Conferencias Hábitat se ha impulsado el rediseño del marco institucional, así como de las políticas, estrategias y líneas de acción del gobierno federal mexicano en materia urbana. Una de las conclusiones es que para incidir efectivamente en el desarrollo se requieren cambios, creatividad e imaginación organizacionales y sociales.

PALABRAS CLAVE: Programas, Hábitat, Perímetro de contención

¹ Dr. en U. Centro Universitario UAEM Texcoco, correo: mriveroh@uaemex.mx

² Dr. en U. Centro Universitario UAEM Texcoco, correo: enriquetex132@gmail.com

³ Dra. en Fin. Centro Universitario UAEM Texcoco, correo: vema640828@hotmail.com

Introducción

A partir de la década de los setenta se establecieron nuevos derroteros para la gestión de las ciudades. Fue importante la primera Conferencia Hábitat de 1976 como referente para que los países establecieran compromisos en el tema urbano que habrían de concretarse en nuevas leyes, dependencias gubernamentales, así como políticas y programas en la materia. En 1996 con la realización de Hábitat II se evaluaron los resultados alcanzados, se replantearon los nuevos compromisos y se agregaron nuevos temas a la agenda del desarrollo urbano. Sin embargo, los resultados obtenidos por los países no fueron suficientes; de ahí que en la tercera Conferencia Hábitat de 2016 hubiera un replanteamiento conceptual de lo urbano integrando más variables y estableciendo compromisos más puntuales para cada país.

En el discurso y en algunas acciones México ha dado seguimiento, a su manera, a las recomendaciones surgidas de Hábitat. En su momento (1976) se creó el andamiaje institucional legal, organizacional y programático que intentó adecuarse a las propuestas. No obstante, al paso de los años y sin mediar evaluaciones se efectuaron cambios institucionales que no lograron incidir eficientemente en el fenómeno urbano de tal modo que este último desbordó en tamaño y complejidad las previsiones establecidas. Ahora, se presentan condiciones más inciertas en términos de la gestión urbana, ciertamente hay ajustes institucionales que derivan en nuevas formas de intervención pública en los asuntos urbanos. Corresponde analizar el nuevo diseño organizacional, legal y programático para vislumbrar las posibles rutas que habrá de tomar el fenómeno urbano nacional.

Por eso es conveniente ir hacia atrás y revisar algunos los fundamentos del pensamiento clásico, con el propósito de identificar la pervivencia de dichos planteamientos en la política urbana federal. Escudriñar si los preceptos voluntad higienista, circulación y ciudad nueva-funcional están vigentes y aplicados en el diseño de la política; asimismo, inferir si también

están presentes ideas como la de espacios abiertos y públicos, participación e integración, continuidad y adaptabilidad.

La pregunta que atraviesa el trabajo se refiere a la congruencia de los recientes cambios institucionales observados en México respecto a los compromisos de Hábitat III. Del mismo modo un cuestionamiento implícito se refiere a la búsqueda de los fundamentos teórico-referenciales que en el contenido de la política urbana se pueden identificar. Por ello a partir de una lógica deductiva y mediante el análisis documental se plantean algunas conclusiones parciales, que tienen como propósito abrir una sana discusión en torno a los nuevos marcos contextuales e institucionales propios del fenómeno urbano en México.

1.- FUNDAMENTOS DE LA POLÍTICA DE LOS PERÍMETROS DE CONTENCIÓN: EL MODELO DE ENSANCHE

Con pertinencia, Roca (2009) señala que contar o no con una esfera de decisión política adecuada a los espacios metropolitanos se ha convertido, con el paso del tiempo, en un aspecto relevante en momentos de intensos cambios de alcance mundial. La experiencia de los ensanches de la ciudad de Barcelona y sus fundamentos teóricos son insumos básicos para entender los esfuerzos de ciudades y países por intervenir eficientemente en la dinámica urbana del actual periodo de la historia. Así “...el proceso de desarrollo del *Eixample* (ensanche) explica la constitución de las bases de una gran ciudad moderna” (Busquet, 2009).

De acuerdo con Busquets (2009) el modelo de Cerdá se fundamenta en tres componentes principales: voluntad higienista, circulación y ciudad nueva-funcional. En el primero hace una crítica del hacinamiento de actividades y personas en espacios cerrados y poco funcionales, por lo que se requiere de nuevos espacios abiertos en el que personas, mercancías y los elementos naturales fluyan de manera permanente. En el segundo, la amplitud de la calle es su cualidad

principal para dar respuesta a flujos variados y a la movilidad de vehículos y de personas. Finalmente, en el tercero una ciudad nueva se propone sobre franjas territoriales baldías, así como en una regeneración del espacio construido, de tal manera que no exista una disrupción entre lo viejo y lo nuevo, sino una complementariedad.

El Plan Cerdá es conocido como la gran reforma urbanística de la ciudad de Barcelona de finales del siglo 19 y tuvo como finalidad marcar las tendencias y criterios aplicables a los nuevos espacios de crecimiento de la ciudad. La idea de metrópoli estuvo presente en su proyecto “porque ciertos hechos urbanísticos van más allá de los límites administrativos y, por tanto, tienen que ser tratados en su conjunto” (Busquets, 2009: 82). De acuerdo con Roca (2009) el plan se constituyó como una pauta que permitió avanzar en la creación de una metrópoli con movilidad: circulable, limpia e igualadora de los diversos estratos sociales.

De manera sintética el modelo se rigió por seguir un plan hipodámico; es decir trazar la nueva ciudad en forma de damero, abierto e igualitario en sus dimensiones, formas y medidas. La cuadrícula estipulada en el plan contempló una cuadrícula continua de manzanas cortadas en sus límites en diagonal, con calles de entre 20, 30 y 60 metros y una altura máxima de construcción de 16 metros. En este esquema la esquina es un punto importante de encuentro, reunión, comercio rentable, donde hay espacio para anunciar, cargar y descargar mercancías (Aguilar-Dubose, 2017).

Una peculiaridad del ensanche fue el que se realizó sobre una superficie libre de construcciones. Aunque en su instrumentación enfrentó las inercias de la población para construir y ocupar el espacio según su muy libre entender, así como a los poderosos intereses de empresas inmobiliarias que buscaron maximizar sus ganancias especulando con el suelo y rompiendo el modelo propuesto (Busquets, 2009).

Para Aguilar-Dubose (2017) son dos los elementos centrales del plan Cerdá: en el primero se define un sistema de coordenadas incorporadas a la vieja estructura urbana de Barcelona; el segundo convirtió a la manzana en una unidad de medida que estableció los parámetros del resto de los elementos urbanos, siendo estos últimos el “damero” las vías y las intervías. Las manzanas están orientadas hacia los cuatro puntos cardinales, donde existe máxima incidencia del sol y contienen un “corazón” destinado a parques y jardines, abiertos a dos lados para permitir una ventilación cruzada (Aguilar-Dubose, 2017). Además de contar con islas para peatones, alumbrado público, resguardos para la espera de transporte público y vegetación para refresco del espacio y esparcimiento de la población.

Con respecto a las vías, estas conforman las avenidas principales que constituyen las rutas para viajar y por tanto conectar con sistemas aledaños. Por su parte, la intervía es una porción del espacio delimitado por las vías (urbanas o rurales) sin que sea importante su dimensión (Aguilar-Dubose, 2017). En este esquema la calle es un apéndice indispensable de la casa, ya que dota de luz, vista, comunicación y sociabilización de los habitantes.

En cuanto a la disposición de los nuevos espacios y los históricos cascos urbanos “...el modelo de Cerdá se basa en la continuidad de las infraestructuras, de las formas residenciales y productivas” (Busquets, 2009: 83). Así el crecimiento se piensa en módulos de conformidad con la demanda existente en las diversas zonas de la metrópoli; es decir, predomina el modelo de continuidad como mecanismo para resolver los conflictos de la topografía, los desagües, la propiedad, entre otros artefactos. Integración de la diversidad fueron criterios centrales en el modelo de ciudad de Cerdá, que en su concreción son conceptos que permiten compatibilizar la escala humana de la ciudad con la racionalidad económica de las sociedades: todo se concretó en el principio de “ruralizar la ciudad y urbanizar el campo”.

La movilidad en el espacio público se convirtió en el nodo central del planteamiento de Cerdá (1867). Por ello el trazado de calles y avenidas sigue un esquema de malla infinita sobre el territorio que resiste el paso del tiempo, homogeneiza el territorio urbano y se adapta a los avatares de la vida económica, política y cultural de las sociedades. De ese modo el espacio público por excelencia son las calles que se interseccionan, y se complementan con pasajes entre espacios públicos donde las avenidas redefinen la estructura territorial con la región metropolitana y sus cruces (glorietas y monumentos generan espacios simbólicos de referencia).

En su momento una segunda versión del Plan Cerdá de 1863 integró espacios para vías de ferrocarril, zonas industriales, comunicación de industria con tren subterráneo, comunicación portuaria y una estación central; es decir, se previeron las nuevas condiciones de industrialización y movimiento de mercancías que se vislumbraban en la región. Además la ciudad proyectada se convirtió en un símbolo de identidad y de progreso para los habitantes de Barcelona (Aguilar-Dubose, 2017).

Más allá de la forma física Cerdá concibe a la ciudad como sujeto económico y social, “para comprender a Cerdá hay que recuperar aquel espíritu de un capítulo en expansión, lo suficientemente inteligente como para autocorregirse y evitar así la oleada destructora de la revolución de los oprimidos” (Grau, 2009: 595).

Para Guardiola (2009) el plan de Cerdá se concibió como un instrumento que permitió abordar sistemáticamente principios operativos de carácter jurídico y económico, con flexibilidad para adaptarse a realidades múltiples. Cerdá demostró la mayor eficiencia de la red ortogonal con respeto a la radial (Rueda, 2009: 96). En esencia su proyecto fue adaptativo y “configuró un cuadro comprensivo, considerablemente flexible, capaz de adaptarse a un desarrollo histórico

difícil de prever y capaz de absorber modificaciones notablemente críticas con el proyecto” (Guardiá, 2009: 58). Es decir, sentó las bases para la operación en campo, las reglas del juego; correspondió al conjunto de actores, sobre todo a los inmobiliarios privados, perfilar los contornos del espacio de la ciudad.

Por ello Busquets (2009: 87) afirma que “uno de los méritos del proyecto de Cerdá fue permitir que en él tuvieran cabida otras ideas, sin arrinconar los atributos iniciales, y que proyectos posteriores le añadiesen valor en lugar de restarle ambición”. La propuesta de Cerdá establece soluciones para la complejidad de funciones de una ciudad. La virtud central fue asignar al espacio público la función de articular las diferentes aspiraciones de los segmentos sociales, de ahí que la resultante con el paso del tiempo sea la creación de un tejido maleable a los cambios y adaptativo a las circunstancias económicas, políticas y culturales.

Aunque los problemas que abordó Ildefons Cerdà siguen siendo conflictos actualmente, ahora tenemos que abordar, además, nuevos retos que entonces no eran manifiestos. Los dos retos que, a mi entender, son los principales en este principio de siglo son los relacionados con la sostenibilidad, es decir, con las incertidumbres que nuestra acción genera sobre el conjunto de sistemas de la Tierra y con el hecho de haber entrado en una nueva era: la de la información, dejando atrás, cada vez más, la era industrial (Rueda, 2009:95)

2.- DERIVACIONES EN MÉXICO DE LAS CONFERENCIAS HÁBITAT

Para la toma de decisiones en México en torno a la agenda urbana fue importante el resultado de la Conferencia Hábitat III- 2016 realizada en la ciudad de Quito, Ecuador; sin embargo, no deben olvidarse las dos reuniones previas de Hábitat de 1976 y 1996. La primera de ellas (Hábitat I), realizada en Vancouver, Canadá, tuvo como finalidad llamar la atención respecto a

la rapidez del crecimiento urbano y en torno a la necesidad de establecer líneas generales de intervención por parte de los países, en particular los subdesarrollados. Uno de sus resultados fue el reconocimiento de que las precarias condiciones de los asentamientos humanos de los países en vías de desarrollo repercutían las condiciones del desarrollo humano, social y económico de la población.

Así una de las principales estrategias de Hábitat I fue controlar el intenso crecimiento urbano experimentado hasta ese momento. También se recomendó a los países a definir políticas y estrategias urbanas considerando una taxonomía en los usos del suelo, reducir las tasas de crecimiento de la población, construir infraestructura, mejorar la cantidad y calidad de los servicios urbanos y llevar a cabo acciones concretas en materia de vivienda orientada hacia los grupos de población con menores ingresos.

La segunda Conferencia Hábitat (1996) tuvo lugar en la ciudad de Estambul, Turquía, y tuvo como finalidad revisar los avances logrados en las dos décadas previas. Al mismo tiempo se replantearon las estrategias mundiales en torno a la urbanización acelerada de los países y se establecieron los objetivos del desarrollo para el nuevo milenio. El documento resultante, denominado “Cumbre de las ciudades” firmado por 171 países, contenía poco más de 100 compromisos y 600 recomendaciones. En dicha declaración se acordó la urgente intervención para disminuir el deterioro continuo de las condiciones de vivienda y los asentamientos humanos, al tiempo de reconocer a las ciudades como centros neurálgicos de civilización y desarrollo económico (ONU, 2006).

En la reunión Hábitat II se abordaron problemas sociales, tales como la creciente inseguridad, la violencia, la vulnerabilidad a los desastres naturales o sociales y la degradación ambiental derivada de la huella urbana. Además, se plantearon mecanismos para intervenir en la solución

de los problemas urbanos históricos y emergentes; y se introdujo por primera vez la necesaria cooperación entre sectores público-privado y social; el principio orientador fue “construir nuestro futuro común” (ONU, 2006).

Como derivación de Hábitat II al seno de la ONU se formularon los “Objetivos del Desarrollo Sostenible”. Dicho listado, publicado en mayo del 2015, contiene acciones referidas a cuestiones sociales, económicas, ambientales y urbanas. En el caso de estas últimas, el objetivo 11 (cuadro 1) planteó lograr “que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” (ONU, 2015).

Cuadro 1
Objetivo 11 de la ONU para el desarrollo sostenible al 2030

1.	Acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales
2.	Acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos
3.	Aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para una planificación y gestión participativas
4.	Reducir de forma significativa el número de muertes y de personas afectadas por los desastres
5.	Acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles
6.	Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales
7.	Aumentar sustancialmente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan y ponen en marcha políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres.

Fuente: Elaboración propia con base en ONU, 2015

En el cuadro 1 se puede observar que con el objetivo 11 se integró una concepción más abierta de ciudad, porque fueron más allá de la parte física con una estructura, y se agregan variables como la inclusión que se refiere a la igualdad de oportunidad para todos los habitantes independientemente de su condición socioeconómica, cultural, de género o educativa entre otros. También se integra la seguridad de las personas y de sus bienes teniendo como base la

existencia de instituciones públicas con legitimidad y autoridad para prevenir y sancionar los daños causados a la sociedad.

Otro aspecto fue el, entonces, innovador concepto de ciudades resilientes capaces de soportar los avatares de los fenómenos naturales y sociales, con capacidad de resistencia y regeneración ante situaciones imprevistas. Finalmente, se determinó que los soportes físicos de las ciudades (infraestructuras y equipamientos) y tejidos sociales deben ser fuertes y permanecer en el tiempo.

Con los Objetivos del Desarrollo Sostenible se determinó que los países deberían elaborar respuestas favorables en el corto plazo mediante la implementación de la agenda del desarrollo urbano, de esa manera se buscaría transitar de manera expedita con base en los documentos de planeación del desarrollo de cada país. Sin tener efectos vinculantes las reuniones Hábitat I y II, así como los Objetivos del Desarrollo Sostenible se convirtieron en los referentes para diseñar las instituciones públicas urbanas en mayor parte del mundo. En particular los países latinoamericanos enfrentaron retos para rediseñar sus instituciones e implementar las acciones de conformidad con los grandes trazos de dichas reuniones internacionales.

Finalmente, después de 20 años se realizó la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) en Quito Ecuador. Esa fue la primera cumbre internacional multilateral posterior a la divulgación de los Objetivos de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible que, para Jacobs (2017), implicó dos desafíos importantes: el primero fue reconocer los retos que la dimensión urbana trae consigo para alcanzar los objetivos de la agenda 2030; el segundo desafío fue lidiar con los problemas de implementación de la Nueva Agenda Urbana que se arrastraban desde Hábitat II, problemas de los cuales México no fue ajeno.

Cuadro 2
Hábitat III: Elementos del nuevo paradigma urbano y líneas de acción

Elementos del nuevo paradigma urbano	1.- Urbanización como motor del desarrollo y de generación de valor 2.- Importancia de la forma urbana, planificación y diseño 3.- Enfoque integrado, gobernanza multinivel, policentrismo, uso del suelo y plusvalía, participación y contribución de todos los actores e intercambio de conocimiento:
Líneas de acción	1.- Políticas Urbanas Nacionales 2.- Planeación y desarrollo urbano 3.- Legislación urbana 4.- Planeación de la expansión/renovación urbana 5.- Economía urbana y finanzas municipales.

Fuente: Elaboración propia con base en Jiménez, 2016: 3-7

Como se observa en el cuadro 2 el nuevo paradigma urbano contempla tres principios. En el primero se reconoce la irreversibilidad del proceso de urbanización del mundo y se concibe como motor del desarrollo y generador de valor, riqueza y prosperidad de los pueblos. En el segundo se dice que no puede seguir ocurriendo al azar ni con la espontaneidad que caracteriza a la forma urbana, sino que deberá ser la planeación y el diseño de las ciudades el punto neurálgico para proyectar su desarrollo. En tercer elemento del nuevo paradigma se establece que las ciudades, su forma y estructura, deben acordarse por múltiples actores públicos, privados y sociales que en escenarios de participación abierta, transparente y exhaustiva deberán acordar y actuar de manera coordinada y complementaria para lograr objetivos y propósitos de desarrollo.

El paradigma alude a las definiciones y postulados generales que deben aterrizar mediante acciones específicas por parte de las instituciones nacionales. Por ello los países deben definir políticas urbanas vinculantes para los diferentes niveles o ámbitos de gobierno, mediante la instrumentación de planes de desarrollo urbano que contemplen al territorio como unidad de

acción dentro de la heterogeneidad geográfica, social y económica. Lo anterior debe contar con los soportes normativos que integren criterios y variables más amplias en términos físico-estructurales flexibles y adaptables, sociales, ambientales, institucionales e incluso de desarrollo democrático como lo es la gobernanza (INEGI, 2017).

Se trata de integrar los diferentes sectores de las ciudades reconociendo su pluralidad espacial y social. Lo anterior sólo será posible mediante la definición de criterios de economía urbana y diseño innovador en las finanzas públicas, en particular las municipales, para establecer los fondos de sinergia con capitales privados para renovar y expandir las ciudades con una visión de largo plazo consensuada y construida por el conjunto de actores de las ciudades. La idea central de Hábitat III es “no dejar a nadie atrás”: inclusión social y erradicación de la pobreza, prosperidad sostenible, sensibilidad medio ambiental y ciudades resilientes (Jiménez, 2016:3).

Como resultado de los compromisos de Hábitat III en México se publicó en el fin de año de 2016 la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Territorial y Urbano (LGAHOTDU) que vino a complementar la creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) de 2012. Esta última, según Jacobs (2017) marcó la posibilidad de cohesionar la política de desarrollo urbano y vivienda entre todos los ámbitos de gobierno, mediante la operación de un modelo intermedio de centralización político-administrativa, que no concentra en la federación la toma de decisiones, ni que tampoco sobrecarga a los gobiernos locales de responsabilidades en materia urbana, para las cuales su desarrollo organizacional no les alcanza.

Entonces la nueva LGAHOTDU y la SEDATU tienen como desafíos lograr modificar las tendencias negativas de las zonas metropolitanas del país, para lo cual requieren de una férrea aplicación y una operación estructurada y coherente que permita articular a conjunto de actores

públicos, privados y sociales que inciden en la fisonomía de las ciudades. De acuerdo con Moreno (2015) se requiere de vehículos institucionales capaces de gestionar las regiones y metrópolis con claridad fiscal, construcción de infraestructura y participación.

El CONEVAL (2017) señaló que resulta conveniente abordar los aspectos rural y urbano como algo único con escalas a nivel nacional, estatal y municipal. De esa manera se concibe al territorio en sus diferentes formas que asume, sea en su estado natural o en su espacio construido, considerando la relación entre población y recursos y las formas de gestión pública: se puede considerar como un avance institucional importante el diseño que tiene la SEDATU desde el punto de vista conceptual (agrario, territorial y urbano) y el complemento que viene a realizar la LGAHOTDU.

Para Jacobs (2017) la LGAHOTDU está alineada con la Agenda 2030 ya que establece instrumentos y procedimientos de planeación a largo plazo de manera consensuada entre los diferentes ámbitos de gobierno y vincula planes y presupuestos. También la nueva ley propicia condiciones institucionales para promover la construcción de ciudades más compactas y densas, mediante el control de la expansión urbana dispersa, la mixtura en los usos del suelo, mezcla en la tipología de vivienda, promoción de la movilidad urbana y fortalecimiento del transporte público, según lo establecido en la Agenda 2030.

La LGAHOTDU se conforma por 13 títulos con sus respectivos capítulos y artículos, de entre los cuales sobresalen los títulos: Segundo (art. 7° al 13), Tercero (art. 14 al 21), Cuarto (art. 22 al 46), Sexto (art. 64 al 69), Séptimo (art. 70 al 73), Noveno (art. 77 al 87) y Décimo (art. 88 al 91). El Segundo título establece que las atribuciones en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y metropolitano serán ejercidas de manera concurrente por los tres ámbitos de gobierno. No es algo nuevo ya que la anterior ley así lo marcaba, sólo que ahora se precisa

con mayor claridad qué le corresponde a cada quién y, además, introduce el concepto de metrópoli ausente en la anterior ley. El Título tercero introduce por primera vez la figura de Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Urbano de carácter consultivo, de conformación plural y de participación ciudadana, para la consulta, asesoría, seguimiento y evaluación. Mientras que el Cuarto título engloba el Sistema de Planeación de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano (que abarca los tres ámbitos de gobierno en un escenario de concurrencia y gobernanza) y se inserta como una política de carácter global, sectorial y regional dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Como aspectos nunca antes considerados, se introducen los conceptos de resiliencia urbana en el Título sexto y el de movilidad en el Título séptimo. Para el caso del primero se alude a la gestión integral de riesgos y se incluyen acciones de prevención y, si fuere el caso de reubicación de asentamientos humanos. Mientras que en el título siguiente se plantea establecer condiciones para la accesibilidad universal de los habitantes a los servicios y satisfactores urbanos, mediante esquemas eficientes para que las personas accedan a los bienes, servicios y oportunidades que ofrece la ciudad.

Por su parte, resalta del Título noveno la introducción de criterios de gestión y la creación de instrumentos de suelo para desarrollo urbano; es decir, se establecen las normas para construir reservas territoriales y de suelo urbano, mediante la programación de las adquisiciones y la oferta de tierra. Precisamente en este título se da el soporte normativo para el Programa de Perímetros de Contención Urbana objeto de esta presentación. Sobresale en este título la consideración de los tipos de propiedad privada y agraria que podrían ser parte del inventario de reservas de suelo.

Finalmente, en Título décimo se establecen instrumentos para el financiamiento del desarrollo urbano, aspecto que jamás figuró en anteriores instrumentos legales y que, incluso, era un

vacío en los planes urbanos. Lo que se plantea en el Título décimo es que se considere lo urbano como objeto de creación de mecanismos financieros y fiscales para sostener la construcción de infraestructura, servicios, obras y otras acciones de interés público urbano: se demanda de los tres ámbitos de gobierno desarrollo organizacional para, desde una óptica urbana, diseñar mejores esquemas de recaudación, así como de aplicación de los recursos. No es fácil el reto.

3.- LOS PERÍMETROS DE CONTENCIÓN URBANA

La política del gobierno federal en México en materia de vivienda y desarrollo urbano se centra en siete objetivos: ordenamiento de las ciudades, buena ubicación de las viviendas, densificación intraurbana, impulso a la verticalidad, intervenciones integrales, concentración de recursos y focalización de acciones. De estos objetivos el énfasis se coloca en la buena ubicación de las viviendas como premisa para articularse con el resto de los objetivos (SEDATU, 2014). Vivienda cercana a las fuentes de empleo para reducir tiempo y dinero destinados al transporte y propiciar incrementos en la productividad en el trabajo

De acuerdo con la SEDATU (2014b) las anteriores políticas en la materia respondían a criterios de planeación urbana poco restrictivos, lo cual fomentó la producción masiva bajo un modelo exclusivo de negocios. El mecanismo fue adquirir tierra barata en lugares lejanos a los centros de población; ello generó fuertes presiones sobre el suelo sin urbanizar generando desigualdades y disfuncionalidades operativas entre los diferentes sectores de las ciudades.

Para incidir en la modificación de patrones de urbanización predominantes con anterioridad, en 2013 el gobierno federal a través de la SEDATU desarrolló un Registro Nacional de Reservas Territoriales (RENARET), que tuvo en principio el propósito de analizar la cantidad, calidad y/o ubicación de las tierras que las empresas inmobiliarias tenían en sus inventarios. Construir el

RENARET implicó la participación voluntaria, y confidencial, de las empresas. En suma, el objetivo del RENARET es apoyar en el ordenamiento de la expansión controlada de las ciudades, ya que al conocer y calificar el grado de desarrollo y la ubicación de las reservas territoriales de propiedad privada, adquirida con fines de desarrollo inmobiliario, se permite aplicar con mayor efectividad urbana los apoyos a la adquisición de vivienda por los diversos estratos de población objetivo.

Así el RENARET lo plantearon como un sistema integrado en el que es posible encontrar una taxonomía de las reservas de suelo (cuadro 3) y a partir de ello determinar la posible aplicación de subsidios para la vivienda. Para construir la taxonomía partió del reconocimiento de la clasificación del territorio establecido por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), en el que se reconoce que el sistema urbano nacional se conforma por 384 ciudades, 59 zonas metropolitanas, 78 conurbaciones y 247 localidades.

Cuadro 3
 Taxonomía del Registro Nacional de Reservas Territoriales.

Clave	Denominación	Características
R1	Reserva adquirida sin uso habitacional	Lejanía en torno a los espacios urbanos y sin uso habitacional establecido en la zonificación de los planes municipales.
R2	Reserva adquirida con uso habitacional	Puede estar fuera de los centros urbanos pero contar con uso de suelo habitacional definidos en los Planes Municipales de Desarrollo Urbano
R3	Reserva adquirida con uso habitacional e inversión en infraestructura y urbanización	Puede ubicarse en los espacios intraurbanos, con uso habitacional definido en el respectivo Plan Municipal de Desarrollo Urbano y que en su interior o en sus proximidades cuenta con infraestructura y equipamientos urbanos.
R4	Reserva adquirida con uso habitacional, urbanizada, con vivienda construida o en construcción	Aquellos polígonos a través de los cuales es posible consolidar el desarrollo logrado en algunas zonas previamente urbanizadas.

Fuente: Elaboración propia con base en SEDATU 2014b y SEDATU, 2016:9

De acuerdo con la SEDATU (2014) principalmente la política de vivienda se enfoca a los grupos de población con ingreso de hasta cinco veces el salario mínimo general vigente. La óptica urbana prevaleciente en el criterio de financiamiento establecido, es lograr una calidad de vida de los habitantes de las ciudades, intentando cerrar la brecha entre los grupos en pobreza con el resto de la población, mediante apoyos al suelo intraurbano con bajo riesgo y con factibilidad del suelo con uso habitacional. Es decir, al focalizar los apoyos federales en las reservas territoriales identificadas y ubicadas al interior de los perímetros de contención urbana, se intenta establecer controles a la expansión del crecimiento urbano, mejorar la calidad de la vivienda y su entorno, al tiempo de reducir el déficit de la misma, e incluso diversificar la oferta.

En los planteamientos de la SEDATU se observan los principios del diseño de las ciudades de Ildefonso Cerdá cuando se indica la densificación, la calidad de vida y condiciones propicias para el encuentro entre los ciudadanos y los espacios para caminar, disfrutar la ciudad y sus dispositivos con un criterio de equidad e inclusión. Por ello, cuando con los Perímetros se establecen límites al crecimiento urbano se indica que las intervenciones resultantes estarán orientadas con una visión de conjunto y articulación de las diversas zonas de las ciudades mexicanas.

El subsidio a la construcción de vivienda para los grupos de bajos ingresos se complementa con estímulos adicionales por alinearse con la política. Sobre todo, los subsidios se focalizarán en los Perímetros de Contención Urbana determinados por la Comisión Nacional de Vivienda (cuadro 4). Aquí es donde aparece el espíritu de Cerdá a través de la idea de los ensanches, donde se definen los criterios, principios y las bases a partir de las cuales es deseable el crecimiento de las ciudades. Los Perímetros de Contención Urbana resultaron de la aplicación de metodologías geoespaciales a partir de datos oficiales generados por el INEGI, SEDESOL y el CONAPO (SEDATU, 2015).

Cuadro 4
Clasificación de los Perímetros de Contención Urbana

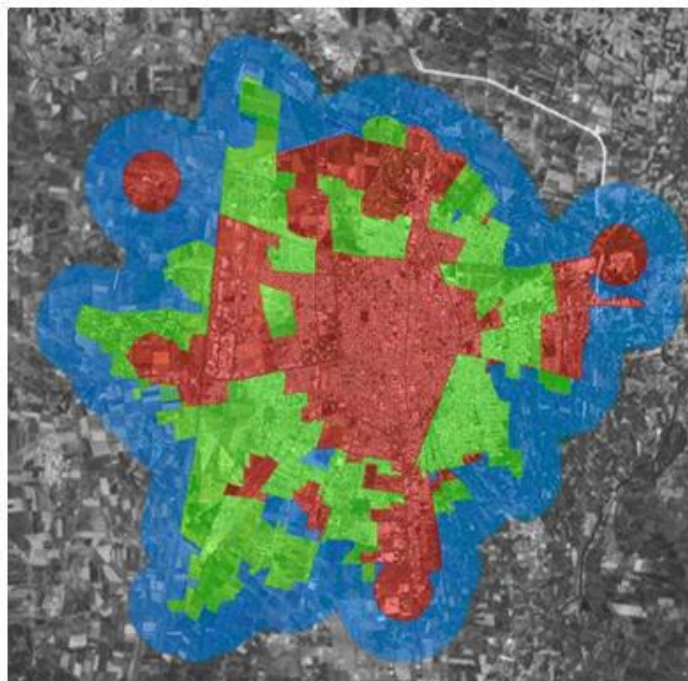
ÁMBITOS O CONTORNOS	CARACTERÍSTICAS
U1	Zonas urbanas consolidadas con acceso a empleo, equipamiento y servicios urbanos. Resultan de la variable de potencial de empleo, definida como medida de accesibilidad física a los puestos de trabajo para cada localización (unidad geográfica al interior del área urbana). Primer contorno
U2	Zonas en proceso de consolidación con infraestructura y servicios urbanos de agua y drenaje mayor a 75%. Segundo contorno
U3	Zonas contiguas al área urbana, en un buffer (cinturón periférico al área urbana) definido de acuerdo al tamaño de la ciudad. Tercer contorno

Fuente: Elaboración propia con base en SEDATU, 2015:8

Al pasar de una descripción a elementos gráficos (ilustración 1) la SEDATU (2015) establece que U1 (rojo) es la ubicación que contiene las fuentes de empleo como elemento básico para consolidar las ciudades. U2 (verde,) son las zonas que cuentan con servicios de agua y drenaje en la vivienda, que coadyuvan a la proliferación de vivienda cercana al primer perímetro. Mientras que el contorno U3 (azul) son áreas de crecimiento contiguas al área urbana consolidada. Quedan conformadas por un buffer⁴ envolvente que cubre los contornos U1 y U2, de acuerdo con el rango de población de la ciudad y tiene como finalidad establecer los límites que contienen el crecimiento de las ciudades (ilustración 2). Fuera del contorno U3 nada.

⁴ Aunque no es un término aceptado por la Real Academia de la Lengua, en términos geoespaciales un Buffer (según definición de Wikipedia) se entiende como polígono que encierra el “área de influencia” resultante de dar una determinada distancia en torno a un punto, línea o polígono.

Ilustración 1
Modelo de Perímetros de contención urbana



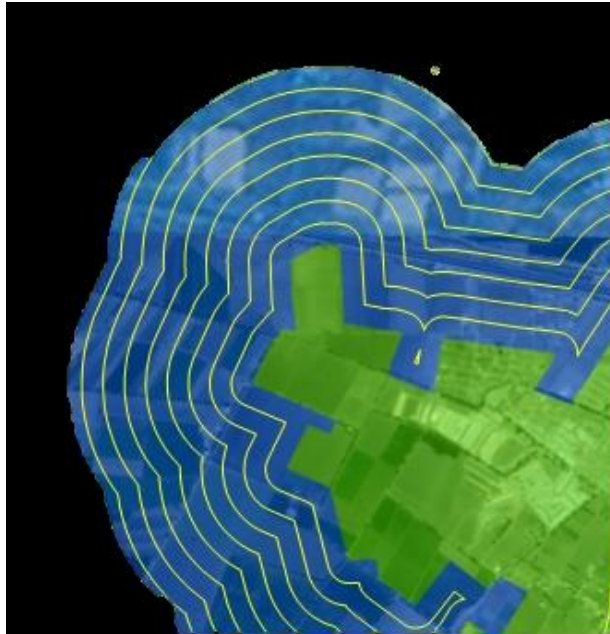
Fuente: SEDATU, 2015:3

Como se observa en la ilustración 1 el contorno U3 marca el sentido y amplitud del probable crecimiento urbano inducido por los apoyos federales para la adquisición, mejora o construcción de vivienda. Además de contar con la voluntad de los desarrolladores inmobiliarios para ajustarse al modelo, también es necesario que se formulen, modifiquen o actualicen los planes municipales de desarrollo urbano de los diferentes estados, establecer las bases jurídicas y de planeación coherentes y factibles a la instrumentación de la política de contención.

En la ilustración 2 se observa que el U3 (color azul) contiene en su interior diversas líneas (amarillas) que marcan las distancias posibles en que se podrán ensanchar los asentamientos humanos en tales perímetros. Es decir, no se estableció un parámetro único y aplicable a todas las ciudades del país; se observa que en la política se reconocen las particularidades que hasta el momento de la formulación del esquema fueron observadas en cada centro urbano. Por ello

resulta central que los instrumentos de planeación de los municipios integren adecuadamente los criterios definidos en los perímetros de contención urbana.

Ilustración 2
Modelo de Buffer



Fuente. SEDATU 2015:9

De acuerdo con Hoyos (2009) una política en materia urbana debe considerar la disminución de los traslados residencia-trabajo de larga duración determinadas por la estructura vial preexistente. De lo que se trata es evitar los rezagos derivados de la falta de visión e inversión en el entramado regional. Así el contorno U3 juega un papel importante en la orientación del crecimiento de los asentamientos humanos porque resultarán el primer contacto entre ciudades desde un enfoque regional: contacto de salida y de entrada.

Se espera que con los Perímetros de Contención Urbana se reoriente la absorción desequilibrada de ciudades y pueblos sin una orientación temporal y espacial clara. También marcan la posibilidad de integrar zonas rurales y la ciudad bajo un esquema de

complementariedad. Se trata de que las ciudades pequeñas y medianas se conecten con las grandes aglomeraciones para potenciar sus propios beneficios de urbanización.

Con el proyecto de los Perímetros de Contención Urbana se trata de superar el viejo paradigma de planeación urbana que se sostenía en un enfoque racional-sistémico muy parecido al enfoque físico espacial característico de los años sesenta, con una fuerte centralización y de carácter normativo. Se espera que con la actual política de los perímetros de contención urbana se rompa esa vieja inercia y de paso a experiencias de planeación participativa, descentralizada y estratégica guiada por las grandes orientaciones del programa y bajo un enfoque de gobernanza (INEGI, 2017). Se trata de ir más allá del plano regulador como medio de intervención e incluso más allá de la zonificación ortodoxa, funcional y especialista

Los viejos esquemas de planeación requieren ser superados, sin olvidar los aprendizajes de los clásicos. Un punto de partida es la política de Perímetros de Contención Urbana como referente general para la acción local en el que se notan los principios de Cerdá para el reordenamiento y expansión de las ciudades.

CONCLUSIONES

En el estudio de las condiciones actuales del desarrollo urbano y metropolitano de los países se requiere analizar los marcos decisionales y los paradigmas urbanos aplicables a las actuales dinámicas observadas. De ello los ensanches de la ciudad de Barcelona fundados en los planteamientos de Ildefonso Cerdá se realizaron en condiciones históricas totalmente distintas a las actuales, sin embargo, sus principios de movilidad, higienismo, equidad y resiliencia (ciudad nueva y funcional) resultan útiles en la etapa contemporánea. Si bien el trazado hipodámico y la altura de los edificios ahora resultarían insuficientes para las densidades observadas en las ciudades, lo cierto es que, dependiendo de la textura del territorio, aún puede ser aplicable

sobre todo en su acepción de espacio público que permite el acceso a todos los sectores sociales.

Como se observa las Conferencias Hábitat de 1976, 1996 y 2016 han sido un referente central en el diseño institucional y las políticas urbanas en México. De Hábitat I surgió el reconocimiento de que la precariedad de los asentamientos humanos percute en las condiciones de desarrollo social, de ahí la importancia de establecer la zonificación de los usos del suelo como mecanismo de control, acompañado con el esfuerzo de construir infraestructuras y mejorar la calidad de los servicios urbanos. Mientras que en Hábitat II se evaluaron los avances logrados y se perfilaron los objetivos del desarrollo para el nuevo milenio.

Finalmente, Hábitat III planteó la necesidad de revisar los mecanismos para una instrumentación eficaz de la agenda. Por ello en México, se desprendieron dos aspectos relevantes: la publicación de la LGAHOTDU que contiene nuevos temas y conceptos antes ausentes en la ley de 1993 y; la formulación de la política de Perímetros de Contención Urbana, como un ejercicio político-económico y técnico para orientar el crecimiento de las ciudades y metrópolis mexicanas.

En el diseño conceptual de Perímetros de Contención Urbana es posible observar el espíritu de Ildefonso Cerdá rondando por el espacio. La idea del “ensanche” sobre superficies libres de construcciones está presente; además la idea de la continuidad que se concreta en los *buffer* para la construcción de infraestructuras y la determinación de zonas para la vivienda y actividades productivas. Integración de la diversidad es otro concepto que se aprecia en la idea de ciudad, al considerarse en el modelo la necesidad de rescatar la escala humana y la de movilidad, para compatibilizarlas con la racionalidad económica de las ciudades.

Indudablemente que la idea de “ruralizar la ciudad y urbanizar el campo” de Cerdá se encuentra en la actual política federal en materia de vivienda y desarrollo urbano.

Sin embargo, es innegable que en la implementación de la política se requiere de mejoras en las capacidades técnico-políticas por parte de las instituciones públicas, los grupos privados y las organizaciones sociales, para entregar buenas cuentas en materia de los objetivos del desarrollo. El reto sigue siendo importante y en ello se deben sumar los actores de las ciudades mexicanas.

REFERENCIAS

Aguilar-Dubose C. (2017), "El ensanche de Barcelona. Cerda y el urbanismo progresista". [En línea]. México, disponible en <http://www.arquitectura.uia.mx/cursos/ciudad/p13/Ensanche%20Barcelona.pdf>. [Accesado el día 2 de abril de 2017].

Busquets, J. (2009), "Un proyecto innovador convertido en gran realidad", en *Metrópolis. Revista de información y pensamiento urbanos* [En línea] Número 76, otoño 2009. Barcelona España, pp. 81-87, disponible en <http://lameva.barcelona.cat/bcnmetropolis/arxiu/es/pageafc0.html?id=23&ui=290> [Accesado el 13 de mayo de 2017].

Cerdá, I. (1867). *Teoría general de la urbanización y aplicación de sus principios y doctrinas a la reforma de ensanche de Barcelona*. [En línea] Madrid, disponible en <http://www.anycerda.org/web/es/arxiu-cerda/fitxa/teoria-general-de-la-urbanizacion/115> [Accesado el 18 de marzo de 2017].

CONEVAL (2017). "Evaluación del programa sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y urbano" [En línea] México, disponible en http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Evaluaciones_Programas_Sectoriales.aspx [Accesado el 12 de marzo de 2017].

Grau, R. (2009), "Un sansimoniano para la Barcelona decimonónica" *Metrópolis. Revista de información y pensamiento urbanos* [En línea] No. 76, otoño 2009, España, pp. 49-53. disponible en <https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/handle/11703/93369> [Accesado el 5 de marzo de 2017].

Hoyos, G. (2009). "El cambio urbano. Concentración, difusión descentrada y desarticulación" en *Quivera* [En línea] vol. 11, núm. 1, enero-junio, 2009, pp. 103-124, Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40113194008> [Accesado el 14 de abril de 2017].

INEGI (2017). "Gobernanza: una revisión conceptual y metodológica", en *En números. Documentos de análisis y estadística* [En línea], vol. 1 Núm 8. INEGI, México, disponible en

<http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/articulos/doc/17.pdf>. [Accesado el 14 de mayo de 2017]

Jacobs, J. (2017). *Los Retos de la Implementación de la Nueva Agenda Urbana en México: La necesidad de la coordinación institucional*. [En línea], disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/150614/Ensayo_8_Jane_Jacobs.pdf [Accesado el 25 de febrero de 2017].

Jiménez, T. (2016). *La nueva Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*, México [En línea], disponible en http://movilidadamable.org/images/Biblioteca/Seminarios16/INFONAVIT_Webinar_Ley%20de%20Ciudades.pdf [Accesado el 24 de abril de 2017].

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Territorial y Urbano.

Moreno, E. (2015). “Lo urbano en la región oriente del Estado de México” en *Quivera* [En línea] vol. 17, núm. 2, julio-diciembre, 2015, pp. 73-107, Universidad Autónoma del Estado de México, disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40143424005> [Accesado el 12 de enero de 2017].

ONU (2006). *La agenda hábitat. Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos* [En línea]. Nueva York, disponible en <http://www.unhabitat.org/declarations/ist-dec.htm>. [Accesado el 30 de mayo de 2017].

_____ (2015). *Proyecto de documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015*, [En línea]. Nueva York, disponible en http://200.23.8.225/odm/Doctos/TNM_2030.pdf [Accesado el 12 de abril de 2017].

Roca, J. (2009). “Los tres ciclos metropolitanos de Barcelona, 1859-2009” en *Metrópolis Revista de información y pensamiento urbanos* [En línea] Número 76, otoño 2009, España, pp. 63-65, disponible en https://issuu.com/uembur/docs/ebmm76____biblioteca_privada [Accesado el 13 de marzo de 2017].

Rueda, S. (2009), “Los ensanches sostenibles: el legado del Plan Cerdá” en *Metrópolis. Revista de información y pensamiento urbanos* [En línea] Número 76, otoño 2009. Barcelona España, pp. 95-97, disponible en <https://issuu.com/uembur/docs/ebmm76> ____biblioteca_privada [Accesado el 13 de marzo de 2017].

SEDATU (2014). “Reglas de Operación del Programa de Consolidación de Reservas Urbanas para el ejercicio fiscal 2015 y subsecuentes” en *Diario Oficial de la Federación* [En línea] México, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377620&fecha=29/12/2014 [Accesado el 16 de mayo de 2017].

____ (2014b). “Reglas de operación 2014. Programa de esquemas de financiamiento y subsidio federal para vivienda” [En línea] en *Diario Oficial de la Federación*, México, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377628&fecha=29/12/2014 [Accesado el 4 de mayo de 2017].

____ (2015), *Modelo Geoestadístico para la actualización de los perímetros de contención urbana 2015* [En línea] México, disponible en http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/datastore/programas/2015/lineamientos/MODELO_PCU_ACTUALIZACION_2015.pdf [Accesado el 13 de abril de 2017]

____ (2016). “Reglas de operación del programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales, para el ejercicio fiscal 2017”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, disponible en http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/188993/Reglas_de_Operacion_del_ejercicio_fiscal_2017.pdf [Accesado el 2 de junio de 2017].